

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
IFT/211/CGMR/176/2019

Ciudad de México, a 15 de octubre de 2019

ADRIANA WILLIAMS HERNÁNDEZ
DIRECTORA GENERAL DE REGULACIÓN DE INTERCONEXIÓN Y
REVENTA DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
P R E S E N T E

Me refiero al oficio número IFT/221/UPR/DG-RIRST/808/2019, de fecha 8 de octubre de 2019, recibido en esta Coordinación General de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo, la "CGMR") ese mismo día, mediante el cual la Unidad de Política Regulatoria (en lo sucesivo, la "UPR") remite a esta unidad administrativa el proyecto de "Condiciones Técnicas Mínimas para la Interconexión entre Concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2020" (en lo sucesivo, el "Proyecto"), acompañado de su respectivo Análisis de Impacto Regulatorio (en lo sucesivo, el "AIR"), a efecto de dar cumplimiento al proceso de mejora regulatoria previsto en el marco jurídico vigente, para la emisión de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general.

Al respecto, con fundamento en lo señalado por los artículos 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "LFTR"); Lineamientos Primero, Décimo Primero y Vigésimo Primero a Vigésimo Cuarto de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones¹, así como 4, fracción VIII, inciso iv), y 75, fracción II, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "EOIFT"), esta CGMR emite la presente **opinión no vinculante** sobre el AIR del Proyecto, considerándose que, con el mismo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto") transparenta y justifica diversos rubros y aspectos contenidos en la propuesta regulatoria de mérito.

A efecto de robustecer el contenido del AIR del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UPR, los siguientes comentarios y aportaciones sobre su contenido:

1. En el numeral 1 del AIR, relacionado con la problemática que pretende prevenir o resolver la propuesta de regulación, la UPR refirió que *"...(u)n problema de la industria de las telecomunicaciones es la existencia de asimetrías en los poderes de negociación entre las diferentes empresas, con lo cual los concesionarios de mayor tamaño pueden imponer condiciones a los concesionarios entrantes o de menor participación de mercado, tratando de limitar la oferta de servicios, establecer tarifas de interconexión elevadas, retrasando la provisión del servicio, imponiendo condiciones técnicas desfavorables a ellos, o dificultando las*

¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 2017.

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

negociaciones". Para ello, la UPR citó cifras del primer trimestre del año 2018, refiriendo que "(a) *ctualmente el mercado Mexicano de Telecomunicaciones presentan un alto nivel de asimetría, tanto en telefonía móvil, donde el principal agente económico cuenta con una participación de mercado (medido por el número de líneas) de 63.9%, lo cual representa una diferencia de 42.7 puntos porcentuales frente a su principal competidor (21.2%); como en telefonía fija donde el principal agente económico cuenta con una participación de mercado (medido por el número de líneas) de 60.1%, lo cual representa una diferencia de 42.6 puntos porcentuales frente a su principal competidor (17.5%)*", así como argumentó que "...el índice de concentración Herfindahh-Hirschman (IHH) se encuentran en unos niveles de 4,057 pts para el caso de telefonía fija y de 4,718 para el caso de telefonía móvil" (énfasis añadido).

Bajo esa tesitura, la CGMR recomienda a la UPR valorare brindar evidencia empírica sobre la situación actual del mercado de las telecomunicaciones en México², la existencia de asimetrías en los poderes de negociación en las diferentes empresas, el establecimiento de tarifas de interconexión elevadas; así como la evidencia sobre mayores precios para los consumidores y el impedimento en la mejora en la calidad y diversidad de los servicios. Con lo anterior, la UPR robustecería el argumento provisto como problemática y presentaría los datos que sustenten que lo sustentan.

- En el numeral 4 del AIR correspondiente a los grupos de la población, de consumidores, usuarios, audiencias, población indígena y/o industria del sector de telecomunicaciones y radiodifusión e identificar el subsector o mercado que serían impactados por la propuesta de regulación, la UPR describió a la población que se vería impactada de acuerdo con las "Conexiones Fijas Activas" y los "Usuarios Móviles Activos". Para el subsector o mercado mencionó a las clases de actividad "517110 Operadores de servicios de telecomunicaciones alámbricas" y "517210 Operadores de servicios de telecomunicaciones inalámbricas".

Adicionalmente, y dado que el Instituto tiene la facultad de resolver los desacuerdos de interconexión que se generen entre concesionarios, es recomendable que la UPR describa, dentro del numeral del AIR en comento, la siguiente clase de actividad, misma que posibilitaría conocer los actores involucrados en el ciclo regulatorio, a saber:

Clase de actividad	Descripción
931310 Regulación y fomento del desarrollo económico	"Unidades económicas gubernamentales dedicadas principalmente a regular, supervisar y apoyar las actividades económicas agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios. Incluye también: unidades económicas gubernamentales dedicadas principalmente a la administración de industrias"

² A razón de las cifras disponibles para el sector de las telecomunicaciones en el Banco de Información de Telecomunicaciones del IFT, para el segundo trimestre de 2019. Sitio web: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/informacionEstadistica.xhtml>

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

estratégicas, comunicaciones y transportes, y a la regulación y vigilancia del sistema de precios y de las prácticas comerciales."

Fuente: cuadro elaborado por la CGMR, con base en lo establecido en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México. SCIAN 2013. Sitio web: http://www.ni.gob.mx/sites/default/files/scian_2013_3.pdf

En opinión de la CGMR, las adecuaciones y ajustes que se sugieren en el presente numeral, brindarán mayor transparencia sobre la población que se verá interrelacionada por las medidas contenidas en el Proyecto, así como para determinar con mayor precisión los impactos potenciales que se puedan desprender de éste.

3. En el numeral 7 del AIR, concerniente al comparativo de regulaciones implementadas en otros países para solventar la problemática observada, la UPR describió la regulación en Argentina, España y Australia. En tal virtud, la CGMR recomienda a la UPR aporte mayores elementos sobre aquellas consideraciones que retomo de la experiencia internacional y que al momento de analizarla resultaron factibles para implementarse en las condiciones actuales del mercado en México y que posibilitaron demostrar los efectos positivos en el eficiente desarrollo de las telecomunicaciones, así como en beneficio de los consumidores.

En ese sentido, se sugiere a la UPR analizar lo antes expuesto con el propósito de realizar las incorporaciones que estime pertinentes a fin de ofrecer una comparativa internacional con las mejores prácticas que favorezcan la dinámica del mercado de las telecomunicaciones y, por ende, el de la sociedad mexicana.

4. En el numeral 10 del AIR, relacionado con las obligaciones, conductas o acciones que deberán cumplirse a la entrada en vigor de la propuesta de regulación (acción regulatoria), la CGMR recomienda a la UPR incorporar, detallar y justificar en dicho apartado todas las acciones regulatorias³ derivadas del Proyecto, tal como se refieren a continuación, a manera de ejemplo, de manera enunciativa más no limitativa, y de las cuales esa unidad administrativa no proporcionó una justificación sobre las motivaciones jurídicas, económicas, técnicas o de cualquier índole que haya causado su incorporación, a saber:
 - a) Condición Décimo Segunda, párrafos tercero, cuarto y último del Proyecto, relacionados con la incorporación de las especificaciones sobre las Tarifas de servicios de interconexión conmutados excepto terminación en la red del Agente Económico Preponderante;
 - b) Condición Décimo Tercera párrafos primero y último del Proyecto, concernientes a la incorporación de las especificaciones sobre la Tarifa del servicio de interconexión conmutado de terminación en la red del Agente Económico Preponderante;

³ Por acciones regulatorias se entiende la creación de nuevas obligaciones o hacer más estrictas las obligaciones existentes, reducir o restringir derechos o prestaciones, o establecer definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia que, conjuntamente con otra disposición en vigor, o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites.

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

- c) Condición Décimo Cuarta, del Proyecto. – "(l)as tarifas de los Servicios no conmutados de Interconexión, calculadas con base en los costos por los Servicios de Interconexión que se obtienen del Modelo de Coubicación entre coubicaciones para el año 2020 serán las siguientes:
- Tarifa por el servicio de coubicación Tipo 1, Tipo 2 y Tipo 3 para concesionarios fijos y móviles para región de costo alto, medio y bajo" (énfasis añadido);
- d) Condición Décimo Quinta, del Proyecto. – "(l)as tarifas de los Servicios no conmutados de Interconexión, calculadas con base en los costos por los Servicios de Interconexión que se obtienen del Modelo de Enlaces de Transmisión entre coubicaciones para el año 2020 serán las siguientes:
- Tarifa por el servicio de enlaces de transmisión de interconexión entre coubicaciones gestionado y no gestionado" (énfasis añadido); y
- e) Condición Décimo Sexta, del Proyecto. – "(l)as tarifas de los Servicios no conmutados de Interconexión calculadas con base en los costos por los Servicios de Interconexión que se obtienen del Modelo de Enlaces Dedicados de Interconexión, para el año 2020 serán las siguientes:
- Tarifa por gastos de instalación y renta mensual por el servicio de Enlaces de interconexión con velocidades de transmisión E1 (2.048 Mbps), E3 (34 Mbps), STM1 (155.52 Mbps) y 1 Gbps" (énfasis añadido).

Con base en lo anteriormente expuesto, esta CGMR sugiere a la UPR valorar la pertinencia de revisar las acciones regulatorias que el Proyecto incorpora y proporcionar las justificaciones económicas, técnicas o de cualquier índole que esa unidad administrativa estime pertinentes para reflejar plenamente y clarificar las razones por las cuales fueron incluidas, a efecto de dotar de plena transparencia a los regulados sobre las medidas contenidas en el Proyecto, a propósito de su utilidad y proporcionalidad con relación al problema de política pública que se pretende resolver o atenuar.

5. Dentro del numeral 15 del AIR, referente a los métodos que se podrían utilizar para evaluar la implementación de la propuesta de regulación y, de manera específica, por lo que hace al indicador o con la utilización de una variable estadística determinada que posibilite al Instituto dar seguimiento y evaluación al Proyecto, la UPR no proporcionó información al respecto.

Sobre el particular, luego de la revisión al Programa Anual de Trabajo 2019 del Instituto⁴ (en lo sucesivo, el "PAT 2019"), la CGMR identificó que la UPR concibe el presente Proyecto dentro del

⁴ PAT 2019 del Instituto, disponible en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/pat2019.pdf>

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

Objetivo 1 Promover e impulsar que los usuarios y la audiencias tengan mejores opciones de servicios públicos a precios asequibles, a través del impulso de la competencia y libre concurrencia de los sectores regulados. Por tanto, y tras la examinación al documento *Comportamiento de los indicadores de los mercados regulados 2018*⁵, la CGMR sugiere incorporar los siguientes indicadores en el apartado del AIR en comento:

- a) Evolución de los precios de los servicios finales de las telecomunicaciones;
- b) Proporción de accesos de banda ancha fija por velocidad, y
- c) Distribución del tráfico de banda ancha móvil por tecnología (2G, 3G y 4G).

Lo anterior, permitirá alinear de mejor manera los objetivos del Proyecto con los relacionados al propio PAT 2019.

6. Con la finalidad de fortalecer y mejorar algunas de las disposiciones del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UPR los siguientes comentarios y aportaciones:

a) El Proyecto alude la adopción de diferentes referencias internacionales, tales como:

Contenido del Proyecto	Recomendación
Condición Sexta	ITU G.780, G.803 y G.810.
Condición Séptima	IETF RFC 3261, IETF RFC 4566, RFC 3551, RFC 4028, RFC 3264, RFC 3960, RFC 4734, RFC 4733, T.38, IETF RFC 768, IETF RFC 3550, IETF RFC 3551, IETF RFC 3966, IETF RFC 4694, ITU Y 1540, ITU Y 154, RFC 4594, G.811 UIT, G.703, G.822, G.823 y G.812.

Al respecto, la CGRM sugiere a la UPR, analizar la consistencia y coherencia de referir la observancia de diversas recomendaciones, a la luz de lo señalado por el artículo 5 de la Ley General de Mejora Regulatoria⁶; ello, a efecto de que esa unidad administrativa determine la conveniencia de realizar, en su caso, los ajustes y adecuaciones que correspondan.

b) Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 137 de la LFTR, se sugiere a la UPR tenga a bien incorporar en el Proyecto de mérito, un apartado de disposiciones transitorias, en el que se precise, la entrada en vigor de la propuesta regulatoria, así como las consideraciones que sean necesarias a propósito de la adopción de las tarifas para resolver

⁵ Para mayor referencia consultar el siguiente vínculo electrónico:

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/indicadores2018vacc.pdf> y de ser necesario, acudir con la Coordinación General de Planeación Estratégica del Instituto para construir los indicadores que la UPR considere pertinentes.

⁶ Artículo 5 de la Ley General de Mejora Regulatoria. - Las Regulaciones, para que produzcan efectos jurídicos, deberán ser publicadas por los Sujetos Obligados en el Medio de Difusión. Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf

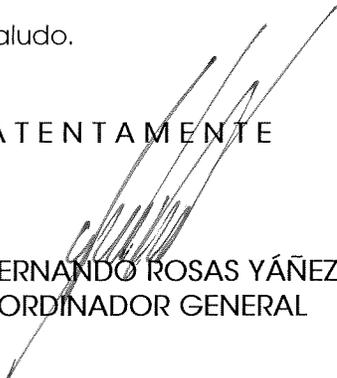
"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

condiciones no convenidas correspondientes al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

Esperando que la presente opinión no vinculante le sea de utilidad, quedo a sus órdenes para cualquier comentario o duda que surja sobre el particular.

Sin más de momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LUIS FERNANDO ROSAS YÁÑEZ
COORDINADOR GENERAL

C.c.p. Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones. - Para su conocimiento. Correo electrónico: gabriel.contreras@ift.org.mx
Juan José Crispín Borbolla, Coordinador Ejecutivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Mismo fin. Correo electrónico: juan.crispin@ift.org.mx
David Gorra Flota, Secretario Técnico del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Mismo fin. Correo electrónico: david.gorra@ift.org.mx
Víctor Manuel Rodríguez Hilario, Titular de la Unidad de Política Regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Mismo fin. Correo electrónico: victor.rodriguez@ift.org.mx
Roberto Gómez Sánchez, Director General Adjunto en la oficina del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Mismo fin. Correo electrónico: roberto.gomez@ift.org.mx

En cumplimiento del "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos de Austeridad y Disciplina Presupuestaria para el ejercicio fiscal 2019", se informa que las copias de conocimiento que se marcan en el presente documento se enviarán de manera electrónica.